Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/633

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
3 — 10000 — 2725/62 IV

Bonn, den 11. September 1962

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 75 GG)

mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 248. Sitzung am 12./13. Juli 1962 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Ludwig Erhard

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

(Artikel 75 GG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

§ 1

Artikel 75 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. Der bisher einzige Absatz des Artikels 75 wird Absatz 1.

2. Hinter Absatz 1 werden folgende Absätze 2 und 3 angefügt:

   „(2) Rahmenvorschriften nach Absatz 1 Nr. 1 können außer einheitlichen Maßstäben für den Aufbau und die Bemessung der Besoldung mit Zustimmung des Bundesrates auch Mindest- und Höchstbeträge vorsehen. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen auch Gesetze nach Artikel 73 Nr. 8, die von nach Satz 1 festgesetzten Mindest- und Höchstbeträgen abweichen.

   (3) Absatz 2 gilt für Rahmenvorschriften nach Artikel 98 Abs. 3 Satz 2 entsprechend."

§ 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Das Besoldungsrecht der Beamten in der Bundesrepublik ist uneinheitlich. Infolge der Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes ist das Besoldungsrecht für die Bundesbeamten Bundesrecht, während die Besoldung der Landesbeamten landesrechtlich geordnet ist. Eine gewisse Verklammerung zwischen diesen Rechtsordnungen besteht nur in den Rahmenvorschriften des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) vom 27. Juli 1957 (Bundesgesetzblatt I S. 993), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. August 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 1361), durch die den Ländern der Rahmen für die Bestimmungen über das Besoldungssystem vorgeschrieben ist. Eine weitergehende Angleichung der Besoldungsbestimmungen des Bundes und der Länder ist nicht möglich, da dem die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 1954 — 2 BvG 1/54 — (BVerfGE 4, 115 ff.) entgegensteht. In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, daß eine bundesrechtliche Festlegung von Mindest- und Höchstbeträgen bei gleichzeitiger Bindung der Länder an ein bundesrechtlich geordnetes, lückenloses Besoldungssystem den Ländern nicht mehr genügend Spielraum zur Ausfüllung der bundesrechtlichen Vorschriften lasse. Eine so weitgehende Bindung der Länder sei mit dem Charakter von Rahmenvorschriften nicht vereinbar und deshalb von der Ermächtigung des Artikels 75 Nr. 1 GG nicht gedeckt.

Seit dem Erlaß des Bundesbesoldungsgesetzes ist das Besoldungsrecht der Bundesbeamten in seinem materiellen Inhalt im wesentlichen unverändert geblieben. In einigen Ländern wurde jedoch die Besoldung seither zugunsten bestimmter Beamtengruppen geändert. Das Besoldungsgefüge im Bund und den Ländern ist daher nicht mehr einheitlich, auch zwischen den Besoldungsgefügen der einzelnen Länder bestehen Unterschiede, die teilweise recht erheblich sind.

Diese Uneinheitlichkeit der Besoldungsbestimmungen führt häufig zu Unzuträglichkeiten, dies vor allem dort, wo Bundes- und Landesbeamte mit gleichem Dienstrang nebeneinander arbeiten, aber bei sonst gleichen Bedingungen unterschiedlich besoldet werden. Die Uneinheitlichkeit des Besoldungsrechts erzeugt gelegentlich einen die Ordnung des öffentlichen Dienstes störenden „Sog" bei Ländern, deren Besoldungsregelungen für eine bestimmte Beamtengruppe gerade am günstigsten sind. Schließlich wird durch uneinheitliche Besoldungsregelungen auch der Übertritt der Beamten von einem Dienstherrn zum anderen, der aus beamten- und allgemein-politischen Gründen wünschenswert sein kann, häufig erschwert.

Durch Verwaltungsabkommen kann die Einheitlichkeit des Besoldungsrechts nicht wiederhergestellt werden. Es bedarf vielmehr bundesrechtlicher Normen, die das Besoldungsrecht der Länder so weitgehend vorformen, daß wesentliche Abweichungen von dem erstrebten einheitlichen Besoldungsgefüge nicht mehr möglich sind. Das gegenwärtige Verfassungsrecht läßt, wie die oben erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zeigt, eine solche bundesrechtliche Regelung nicht zu. Es bedarf daher zur Erreichung einer stärkeren Besoldungseinheit zunächst einer Änderung des Grundgesetzes, durch die dem Bundesgesetzgeber größere Zuständigkeiten eingeräumt werden.

Die weitestgehende Lösung wäre die, für den Bund eine Vollkompetenz zur einheitlichen Regelung des Besoldungsrechts für alle Beamten in der Bundesrepublik zu schaffen, auf Grund deren ein Besoldungsgesetz erlassen werden könnte, das gleichermaßen auf die Beamten des Bundes, der Länder und anderer Dienstherren anwendbar wäre. Kann man sich zu dieser Lösung nicht entschließen, dann bedarf es einer Ergänzung der in Artikel 75 Nr. 1 GG enthaltenen Zuständigkeit des Bundes zur Setzung von Rahmenrecht auf dem Gebiete der Besoldung.

Die Bundesregierung schlägt den letzteren Weg vor, um den Zuständigkeitsbereich der Länder nicht über das unbedingt gebotene Maß hinaus einzuengen.

Mit gewissen Änderungen entspricht dies dem Vorschlag des Bundesrates, den dieser in der 175. Sitzung am 12. April 1957 (BR-Drucksache Nr. 126/57 [Beschluß]) beschlossen hat, der aber wegen der zu Ende gehenden 2. Legislaturperiode nicht mehr im Bundestag zur Beratung kam.

B. Im einzelnen

a) Durch den vorgeschlagenen Absatz 2 zu Artikel 75 GG soll in Form einer Legalinterpretation des Artikels 75 (künftig) Absatz 1 Nr. 1 die Zuständigkeit des Rahmengesetzgebers auf dem Gebiet des Besoldungsrechts umschrieben und erweitert werden. Durch den künftigen Absatz 2 Satz 1 soll zunächst festgestellt werden, daß der Rahmengesetzgeber über die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 1. Dezember 1954 aufgezeigten Grenzen hinaus nicht nur das Besoldungssystem oder Mindest- und Höchstbeträge festsetzen, daß er vielmehr auch beides zugleich vorschreiben kann. Der Rahmencharakter der künftig auf Grund dieser Erweiterung der Kompetenz des Bundesgesetzgebers zu erlassenden Besoldungsvorschriften wird dadurch nicht in Frage gestellt; denn schon bisher konnten Einzelfragen im Bereich der Rahmenkompetenz in der Weise vom Gesetzgeber geordnet werden, daß es einer Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber nicht mehr bedurfte. Durch die Grundgesetzergänzung wird lediglich klargestellt, daß auf dem Teilgebiet „Besoldungsrecht" aus dem ganzen Sachgebiet „öffentliches Dienstrecht" des Artikels 75

Nr. 1 GG Rahmenvorschriften erlassen werden können, die für die Zukunft wirksamer als bisher ein einheitliches Besoldungsgefüge beim Bund und bei den Ländern gewährleisten. Trotz der erweiterten Kompetenz des Bundesgesetzgebers auf einem Teilgebiet bleibt jedoch auch nach der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung das öffentliche Dienstrecht i. S. des Artikels 75 Nr. 1 GG im wesentlichen dem Landesgesetzgeber überlassen.

Macht der Bundesgesetzgeber von den ihm durch Absatz 2 Satz 1 gegebenen Befugnissen Gebrauch und legt er hierbei zugleich Mindest- und (oder) Höchstbeträge der Besoldung fest, so bedarf er hierzu der Zustimmung des Bundesrates. Der Bundesrat erhält also ein Zustimmungsrecht insoweit, als der Bundesgesetzgeber über die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten bisherigen Grenzen hinaus eine zusätzliche Zuständigkeit erlangt. Beschränkt sich der Bundesgesetzgeber dagegen auf die Regelung des Besoldungssystems oder die Festlegung von Mindest- und (oder) Höchstbeträgen, so bedarf ein solches Bundesgesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Gegen das Abhängigmachen der Rahmenvorschriften von der Zustimmung des Bundesrates können gewisse verfassungspolitische Bedenken geltend gemacht werden: Es läuft insbesondere der bisherigen Systematik des Grundgesetzes zuwider — sieht man von der Steuergesetzgebung (Artikel 105 Abs. 3 GG) ab —, Bundesgesetze hinsichtlich ihres materiellen Inhalts der Zustimmung des Bundesrates zu unterwerfen. Soweit der Bund nur von den ihm in den Kompetenzkatalogen der Artikel 73 bis 75 GG verliehenen Zuständigkeiten Gebrauch macht, bedarf er bisher nicht der Zustimmung des Bundesrates. Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, daß diese verfassungssystematischen Bedenken zurückgestellt werden müssen. Die Länder haben angesichts der erheblichen Bedeutung der Beamtenbesoldung für ihre Haushalte ein erhebliches Interesse an der verstärkten Mitwirkung bei der für sie verbindlichen Festlegung der Besoldungsvorschriften. Das rechtfertigt die Abweichung von der bisherigen Verfassungssystematik. Die Bundesregierung ist dabei der Auffassung, daß aus der Regelung dieses besonderen, im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen anders als die übrigen Sachgebiete des Artikels 75 GG zu bewertenden Teilbereichs keine Rückschlüsse auf den Umfang der in Artikel 75 GG weiter enthaltenen Kompetenzen gezogen werden können.

b) Die Besoldungseinheit muß, wenn sie wirkungsvoll sein soll, nicht nur alle Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts, sondern auch den Bund umfassen. Zwar kann davon ausgegangen werden, daß der Bundesgesetzgeber, wenn er rahmenrechtliche Grenzen für die Besoldung geschaffen hat, sich auch hinsichtlich der Besoldungsregelung der Bundesbeamten an diese Grenzen hält. Um in dieser Beziehung jedoch den Ländern alle Sicherheit zu geben, sollen nach Satz 2 Besoldungsgesetze für Bundesbeamte der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn sie von den rahmenrechtlich festgelegten Mindest- und Höchstbeträgen abweichen.

Es ist nicht zu verkennen, daß auch diese Regelung verfassungspolitisch nicht unbedenklich ist. Der Bundesgesetzgeber, der im allgemeinen Regelungen nach Artikel 73 Nr. 8 GG ohne Zustimmung des Bundesrates treffen kann, wird an Regelungen, die auf Grund der erweiterten Rahmenkompetenz mit Zustimmung des Bundesrates ergangen sind, inhaltlich gebunden. Die Bundesregierung glaubt jedoch, diese Bedenken gleichfalls zurückstellen zu können, da, wie gesagt, die Besoldungseinheit sinnvoll nur durch ein Zusammenwirken des Bundes und der durch den Bundesrat handelnden Länder erreicht werden kann.

c) Der vorgeschlagene Absatz 3 soll klarstellen, daß Rahmenvorschriften über die Richterbesoldung nach Artikel 98 Abs. 3 Satz 2 GG entsprechend Artikel 75 Abs. 2 GG zu erlassen sind. Die Bestimmung wurde bereits 1957 im Bundesrat vorgeschlagen. Sie dient der Verdeutlichung; es kann daher dahingestellt bleiben, ob nicht die Richterbesoldung rahmenrechtlich bereits nach Artikel 75 Nr. 1 GG geordnet werden könnte.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Zu § 1 Nr. 2 (Artikel 75 Abs. 2 und 3 — neu —)

Die dem Artikel 75 GG anzufügenden neuen Absätze 2 und 3 sind wie folgt zu fassen:

„(2) Rahmenvorschriften nach Absatz 1 Nr. 1 können auch einheitliche Maßstäbe für den Aufbau und die Bemessung der Besoldung und der Versorgung und Mindest- und Höchstbeträge festlegen. Gesetze, die nach Satz 1 Maßstäbe oder Mindest- und Höchstbeträge festlegen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen auch Gesetze nach Artikel 73 Nr. 8, die von den nach Satz 1 festgelegten Maßstäben oder Beträgen abweichen.

(3) Absatz 2 gilt für Rahmenvorschriften nach Artikel 98 Abs. 3 Satz 2 und Gesetze nach Artikel 98 Abs. 1 entsprechend."

Begründung

Zur Wahrung der Einheit des Besoldungsrechts wird es regelmäßig erforderlich sein, sowohl einheitliche Maßstäbe für den Aufbau und die Bemessung der Besoldung als auch Mindest- und (oder) Höchstbeträge festzulegen. Diese systematische Einheit in der Sache und die erhebliche Bedeutung der Beamtenbesoldung für die Länder erfordert es, die Zustimmung des Bundesrates für Regelungen im Sinne des Absatzes 2 allgemein vorzusehen. Diese Gesichtspunkte lagen auch dem Initiativentwurf des Bundesrates vom 12. April 1957 (BR-Drucksache 126/57 [Beschluß]) zugrunde. Im übrigen handelt es sich um Klarstellung des Gewollten.

Hinsichtlich der Versorgung wird eine rahmenrechtliche Bindung ebenso für erforderlich gehalten wie für die Besoldung, insbesondere im Hinblick auf die unterschiedlichen Regelungen im Bund und in den Ländern bei der Überleitung der Versorgungsempfänger in das Besoldungsrecht.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung nimmt zu der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung der neuen **Absätze 2 und 3 des Artikels 75 GG** wie folgt Stellung:

1. Dem Vorschlag des Bundesrates, in den neuen Absatz 2 die Versorgung einzubeziehen, kann nicht zugestimmt werden.

   Die besoldungsrechtlichen Bestandteile der Versorgung (Höhe der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge) sind ohnehin erfaßt. Hinsichtlich der übrigen Bestandteile (ruhegehaltfähige Dienstzeit, Ruhegehaltssätze usw.) hält die Bundesregierung eine Erweiterung der Rahmenkompetenz des Bundesgesetzgebers nicht für erforderlich. Insoweit reicht die jetzige Kompetenz, von der im Beamtenrechtsrahmengesetz Gebrauch gemacht ist, völlig aus; der besondere Anlaß, der für die Besoldung die Änderung des Grundgesetzes ratsam erscheinen läßt, ist für die Versorgung nicht gegeben.

2. Zu dem Vorschlag des Bundesrates, die Zustimmungsbedürftigkeit für Bundesgesetze auch dann vorzusehen, wenn entweder Maßstäbe oder Mindest- und Höchstbeträge festgelegt werden sollen, wird sich die Bundesregierung im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens äußern.

3. Der vom Bundesrat vorgeschlagenen Ergänzung des neuen Absatzes 3 des Artikels 75 stimmt die Bundesregierung zu.